

MENYOAL REGULASI PILKADA: UPAYA PENGUATAN KPU SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILU

*Questioning the Local Election Regulations:
the Effort to Strengthening General Election Commission as the Election Organizer*

Dian Aulia

Pusat Penelitian Politik
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI)
aulia_dhee@yahoo.co.id

Abstrak

KPU sebagai penyelenggara Pemilu menyokong berbagai regulasi terkait pengaturan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Sayangnya, meskipun memiliki fungsi regulasi, secara *de facto* KPU belum maksimal mempunyai 'power'—secara mandiri—dalam proses membentuk Peraturan KPU (PKPU). Dalam proses pembentukan PKPU, KPU diwajibkan untuk melakukan konsultasi terhadap DPR. Termasuk, sepuluh PKPU terkait Pilkada yang telah dihasilkan pun melalui konsultasi Rapat Dengar Pendapat (RDP). Padahal dalam proses ini, tidak menutup kemungkinan bahwa anggota DPR yang *notabene* berasal dari Partai Politik 'mendorong kepentingan' pribadi ataupun golongannya untuk masuk ke dalam PKPU yang sedang dirancang. Secara *das sollen*, yang diharapkan pada DPR adalah sebagai *legislative advise* terhadap KPU yang membuat PKPU. Namun secara *das sein*, DPR justru bergeser perannya menjadi *legislative review*. Hal ini justru menciderai kemandirian KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri, termasuk membentuk PKPU. Melalui metode pendekatan normatif dengan penulisan secara deskriptif analisis, tulisan ini akan menganalisis bagaimana proses pembentukan PKPU terkait Pilkada agar semakin memperkuat *power* dan 'bargaining position' KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Kata Kunci: *Regulasi Pilkada, KPU, Mandiri, DPR*

Abstract

The General Election Commission, as election management body in Indonesia, has prepared regulations regarding the local elections. Unfortunately, despite its regulatory function, the General Election Commission has not had independent authority to formulate the General Election Commission Regulation. In the drafting process of the General Election Commission Regulation, the General Election Commission is obliged to consultate with the Indonesia's House of Representative, including ten regulations related to local election that have been adopted. Whereas in this process, the obligation possibly could be used by the House of Representative's members, which comes from political party, to insert their individual or party interests, in the regulations that have been drafted. In das Sollen, the House of Representative is expected to be a "legislative advise" to the General Election Commission, that formulate the regulation. However, in das Sein, the role of the House of Representative shifts into a "legislative review". This harms the independency of

the General Commission Election as an independent election management body, including their authority to formulate election regulation. The research will use normative approach, which will be written in descriptive analysis method, this research will deeply analyze about how the General Election Commission Regulation, related to local election is formulated, in order to strengthen the General Election Commission's power and bargaining position as national, independent, and permanent election management body.

Keywords : *Local Election Regulation, the General Election Commission, Independent, the House of Representative*

Pendahuluan

Sepanjang sejarah Pemilu, pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, pemilihan DPR, DPD, dan DPRD, serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden mengalami perbedaan, bukan hanya soal regulasi melainkan perbedaan waktu pelaksanaannya. Perbedaan yang demikian seolah menunjukkan bahwa Pilkada bukanlah bagian dari Pemilu. Namun, pelaksanaan Pilkada serentak yang akan diadakan pada tanggal 9 Desember 2015 mendatang merupakan langkah awal dalam memahami bahwa Pilkada merupakan bagian dari Pemilu.¹

Melalui Undang-Undang No. 8 Tahun 2015, berbagai hal yang substansi diubah dan diperbaiki. Antarlain kembali mempertegas mekanisme Pilkada yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, selain itu memformulasikan Pilkada menjadi seperti semula, yakni baik gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara paket atau berpasangan. Termasuk agenda Pilkada serentak mengalami revisi yang lebih sistematis, baik secara perencanaan waktu pelaksanaan maupun pengaturan secara teknis yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Peraturan KPU.²

Proses pembentukan Peraturan Pilkada yang terkesan tergesa-gesa menjelang pergantian presiden ini [seolah] menunjukkan berbagai kepentingan politik dari berbagai

¹Sebagaimana menurut Ramlan Surbakti yang mengatakan bahwa secara substansial maupun tahapan pelaksanaannya, Pilkada merupakan Pemilu, Pilkada dikategorikan sebagai rezim Pemilu semenjak adanya perubahan terhadap UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mana disusun berdasarkan asas Pemilu (luberjurdil) sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Lihat Ramlan Surbakti, "*Pilkada adalah Pemilu*", Kompas edisi 4 Februari 2005, hlm. 4, dalam A. Mukhtie Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi; Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah, dan Mahkamah Konstitusi*, Malang: In Trans Publishing, 2010, hlm 212.

² Lihat Pasal angka 115 ayat 201 Pasal (10) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

pihak yang memuncak.³ Senada dengan pernyataan yang disampaikan oleh Komisioner KPU RI periode 2012-2015, bahwa “regulasi penyelenggaraan Pilkada serentak hadir dalam situasi yang anomali, melalui proses yang instan, serta dalam kondisi dimana kepartaian dan hubungan parlemen-eksekutif tidak dalam kondisi harmonis”.⁴

Kondisi-kondisi sebagaimana dipaparkan di atas turut memengaruhi kualitas produk hukum baik yang dihasilkan oleh DPR maupun yang dihasilkan oleh KPU. Tenggang waktu antara Undang-Undang Pilkada—yang diwarnai dengan beberapa kali perubahan—dengan waktu yang diberikan kepada KPU untuk merampungkan Peraturan KPU sebagai pedoman teknis tahapan Pilkada terbilang sangat cepat. Sepuluh Peraturan KPU tersebut dirampungkan hanya dalam waktu sekitar dua minggu. Menurut pengakuan Sigit Pamungkas, Peraturan KPU untuk pedoman teknis tahapan Pilkada dapat terselesaikan dengan baik karena sembari menunggu Rancangan Undang-Undang Pilkada disahkan, proses *legal drafting* Peraturan KPU tersebut telah mulai dikerjakan.

Meskipun kewenangan membentuk Peraturan KPU berada pada KPU, namun salah satu tahapan dalam proses pembentukan Peraturan KPU harus melalui konsultasi di DPR atau disebut dengan Rapat Dengar Pendapat. Melalui konsultasi inilah sebenarnya diharapkan dapat menghasilkan draf rancangan Peraturan KPU yang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian, tidak dipungkiri bahwa anggota DPR yang notabene berasal dari elit partai politik mempunyai ‘kepentingan’ terhadap Pemilu, sehingga sangat besar kemungkinan melalui konsultasi inilah ‘kepentingan’ tersebut ‘diada[da]-kan’ dalam draf Rancangan Peraturan KPU.

Namun sayang, sulit untuk membedakan antara kepentingan yang menguntungkan kelompok elit tertentu dengan kepentingan umum yang diperjuangkan oleh anggota DPR pada saat konsultasi tersebut. Beberapa faktor yang memengaruhi kualitas regulasi Pilkada, baik regulasi dari DPR maupun KPU akan diuraikan oleh penulis dalam bab Analisis dalam tulisan ini, sekaligus menyingkap persoalan yang dikemudian hari akan dihadapi oleh KPU. Melalui pembahasan dan analisis tersebut, penulis berharap dapat memberikan

³ Sebagaimana Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 diundangkan diakhir masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yakni tanggal 2 Oktober, pada bulan yang sama pula pelantikan Presiden terpilih Joko Widodo dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia ke-7 yakni pada tanggal 20 Oktober 2015.

⁴ Sigit Pamungkas, Anggota KPU RI Periode 2012-2015, *Tantangan dalam Pilkada Serentak*, Makalah disampaikan pada *Acara Round Table Discussion* di Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 6 Oktober 2015, hlm. 1.

masukannya terhadap upaya penguatan KPU sebagai lembaga atau komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Tinjauan Teoritik

Sebagai suatu lembaga negara, KPU memiliki dasar hukum yang kuat karena diamanatkan langsung dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Atas dasar itu pula-lah, kewenangan KPU sangatlah besar dan bersifat strategis, terutama menyangkut proses pergantian kepemimpinan di Indonesia. Oleh karena itu, KPU haruslah bersifat nasional, tetap, dan mandiri,⁵ sehingga dapat menyelenggarakan Pemilu yang sukses serta menghasilkan para pemimpin yang berkualitas.

Keberadaan KPU sebagai penyelenggara Pemilu tidak terlepas dari lembaga negara tinggi lainnya, seperti legislatif dan eksekutif. Secara politis, kedua lembaga negara tinggi tersebut memiliki kepentingan terhadap KPU. Namun demikian, secara teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang dianut oleh Indonesia, ketiga lembaga negara dimaksud memiliki kewenangan masing-masing, namun bagaimana pembagian kekuasaan tersebut dapat terpola⁶ dan saling berkaitan sehingga *check and balances* antar lembaga negara pula berjalan.

Proses *check and balances* yang dilakukan oleh legislatif (DPR) dan eksekutif (Pemerintah) terhadap KPU sejatinya telah berjalan secara alamiah, mengingat pegawai KPU atau sekretariat KPU merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau saat ini disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN)⁷. Artinya, secara administrasi pegawai serta penganggaran keuangan KPU tentu mendapatkan kontrol dari DPR dan pemerintah terkait (misal kementerian dan lembaga terkait). Namun demikian, posisi strategis yang dimiliki KPU seolah menampakkan keterkaitannya dengan lembaga legislatif dan eksekutif—karena cenderung politis—yakni pada saat proses seleksi komisioner KPU⁸ dan konsultasi Rancangan Peraturan KPU melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP).

⁵Lihat Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, bahwa Pemilu diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri

⁶ Lukman Hakim, “Parameter Untuk Melembagakan Komisi Negara Sebagai Lembaga Negara”, dalam buku A Mukhtie Fadjar, *Op.cit.*, hlm. 45.

⁷ Semenjak lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, penyebutan PNS berubah menjadi ASN.

⁸ Meskipun pada tulisan yang lain penulis menilai proses seleksi komisioner KPU melalui DPR inkonstitusional dengan fungsi dan kewenangan DPR yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara RI

Sejatinya konsultasi rancangan Peraturan KPU yang dilakukan oleh KPU kepada DPR dan Pemerintah dilakukan berdasarkan pada Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang tentang Pilkada yang terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015. Dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 terkait Pilkada terdapat *padapertama*, Pasal 8 ayat (3) huruf a Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 disebutkan bahwa, “*Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu **berkonsultasi** dengan DPR dan Pemerintah*”.*Kedua*, Pasal 119 ayat (4), bahwa “*Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah **berkonsultasi** dengan DPR dan Pemerintah*”.⁹

Berpedoman pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, serta berdasarkan teori *legislative drafting* maka berlakulah asas *lex specialis derogat legi generali*¹⁰ terhadap Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Sehingga pijakannya dalam Perppu No. 1 Tahun 2014 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 yang mengatur tentang Pilkada, menyatakan *pertama*, pada Pasal 9 huruf a, bahwa “*Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan **berkonsultasi** dengan DPR dan Pemerintah*”. *Kedua*, pada Pasal 111 ayat (2), bahwa “*Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setelah **dikonsultasikan** dengan Pemerintah*”.¹¹

Kebijakankonsultasi yang harus dilakukan oleh KPU kepada DPR melalui proses dinamika politik yang cukup panjang, hingga pada akhirnya ‘wajib konsultasi’ diatur secara legal pada pasal dalam undang-undang dimaksud. Meski terdapat alasan yang komprehensif pada waktu pembahasan di DPR sehingganya ‘wajib konsultasi’ tersebut diatur, namun demikian, proses ‘wajib konsultasi’ ini rentan akan ‘manipulasi politik’—

Tahun 1945. Tulisan ini telah dipresentasikan dengan judul makalah “*Menata Ulang Seleksi Komisioner Komisi Pemilihan Umum*” pada acara Konferensi Hukum Tata Negara ke-2 di Padang, 10 s.d. 13 September 2015.

⁹ Pada ayat (2) Pasal 119 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur bahwa, “Peraturan KPU yang dibentuk oleh KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan”.

¹⁰ Asas ini dimaksudkan jika terdapat dua peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki yang sama, maka yang berlaku adalah peraturan yang lebih khusus yang mengatur materi khusus tersebut. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2010. halaman 99.

¹¹ Pada ayat (1) Pasal 111 Perppu No. 1 Tahun 2014, menyatakan bahwa “Mekanisme penghitungan dan rekapitulasi suara pemilihan secara manual dan/atau menggunakan sistem penghitungan suara secara elektronik diatur dengan peraturan KPU.

sebagaimana pembentukan undang-undang oleh DPR. Besar kemungkinan bagi DPR untuk memasukkan ‘kepentingan’ tertentu (misal Partai Politik-nya) menjadi terbuka lebar. Sejalan dengan Mose Maor, bahwa Partai Politik merupakan sebuah sistem yang memiliki tujuan-tujuan internal, termasuk di antaranya menjaga keutuhan partai dan memperkuat dukungan.¹² Menurut penulis, tidak menutup kemungkinan DPR sebagai elite politik untuk melancarkan tujuan-tujuan internal tersebut menjadi *legal* dalam suatu ‘produk politik’, terlebih se-strategis Peraturan terkait Pilkada.

Sedari awal proses Pilkada—dan Pemilu pada umumnya—keterlibatan DPR sangatlah besar terhadap KPU sebagai penyelenggara Pemilu. Mulai dari jajaran pimpinan KPU hingga produk yang dihasilkan KPU melibatkan campur tangan DPR. Sejauh ini, proses pemilihan anggota KPU melalui proses seleksi oleh DPR dinilai merupakan bagian dari *check and balances* yang masih relevan, padahal intervensi yang kemungkinan terjadi sangat besar baik ketika proses seleksi maupun setelah terpilih menjadi jajaran pimpinan KPU. Setelah menjadi pimpinan KPU (anggota KPU), mereka pun harus menjalankan kewajiban untuk melakukan konsultasi kepada DPR ketika membuat suatu kebijakan membuat Peraturan KPU. Dalam konteks inilah yang kemudian akan diurai oleh penulis, bahwa kondisi begitu besarnya keterlibatan DPR menjadikan independensi dan kualitas produk yang dihasilkan oleh KPU justru terancam. Dengan demikian beberapa pandangan diurai dalam hasil dan pembahasan serta beberapa masukan ditegaskan kembali dalam kesimpulan, bahwa untuk menghasilkan regulasi Pilkada yang berkualitas pula bergantung pada kualitas KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan normatif yaitu menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai data primer bahan penelitian. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud berpedoman pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yakni

¹² Moshe Maor, *Political Parties and Party Systems, Comparative Approaches and The British Experience*, London: Routledge, 1997, hlm. 10-14, dalam tulisan Firman Noor, *Konsolidasi Parpol Menjelang Pemilu*, hlm.2, Jurnal Penelitian Politik Vol. 10, No. 1, Juni 2013 “Partai Politik dalam Timbangan”.

terkait dengan regulasi Pilkada, baik Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Pilkada, serta Peraturan KPU. Sementara, data sekunder diperoleh dari studi literatur, baik buku teks, makalah serta hasil diskusi secara langsung atau dialog dengan pemangku kepentingan dan narasumber lainnya.

Selanjutnya, baik data primer maupun data sekunder diolah, dianalisis dan dideskripsikan pada bagian analisis tulisan ini. Analisis yakni terkait dengan Menyoal Regulasi Pilkada—baik regulasi Pilkada yang bersumber dari DPR maupun KPU—sehingga ke depannya regulasi yang berkaitan mampu menyokong terhadap penguatan KPU sebagai lembaga nasional, tetap, dan mandiri yang menyelenggarakan pemilihan umum dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹³

Hasil dan Pembahasan

Kebijakan untuk menyelenggarakan Pilkada serentak terbilang melalui proses yang cukup cepat bahkan terkesan instan. Diakhir masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pada 2 Oktober 2014 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diundangkan. Waktu itu, pengundangannya menuai persoalan dan penolakan dari berbagai kalangan masyarakat. Hal ini terkait dengan mekanisme yang ditawarkan pada UU No. 22 Tahun 2014, bahwa mekanisme Pilkada yang semula dilakukan secara langsung kemudian menjadi secara tidak langsung, yakni melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pada waktu yang bersamaan, 2 Oktober 2014, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota kemudian ditetapkan dan diundangkan untuk menjawab persoalan serta kepentingan akibat diundangkannya UU No. 22 Tahun 2014. Mekanisme Pilkada diubah kembali melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Sebagaimana sistem hukum nasional, Perppu kemudian diundangkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

¹³ Passal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Pengganti UU Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Sebagai keberlanjutan diundangkannya regulasi Pilkada tersebut, maka tugas selanjutnya membentuk peraturan teknis pelaksana Undang-Undang Pilkada yang ranahnya ada pada KPU. Setidaknya ada sepuluh Peraturan KPU terkait Pilkada yang disiapkan oleh KPU, yang kemudian berhasil diundangkan. Peraturan KPU tersebut mulai dari pengaturan mengenai Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hingga PKPU tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara dan Penetapan Hasil Pilkada.¹⁴

Berbagai persoalan yang dihadapi KPU pada saat proses pembentukan sepuluh Peraturan KPU. *Pertama*, KPU harus menyelesaikan sepuluh Peraturan KPU itu dalam waktu kurang lebih dua bulan. Hal ini dampak dari Undang-Undang Pilkada yang mengalami beberapa kali perubahan seperti dijelaskan sebelumnya. Namun demikian, persoalan tersebut dapat teratasi, sebagaimana pengakuan dari Sigit Pamungkas, Komisioner KPU Periode 2012-2015 yang menyatakan bahwa terselesaikannya sepuluh Peraturan KPU tersebut merupakan suatu kerja “ajaib” dimana KPU tertolong karena antisipasi KPU yang telah merintis atau men-*drafting* Peraturan KPU sejak Perppu No. 1 Tahun 2014 dikeluarkan.¹⁵

Kedua, Peraturan KPU terkait Pilkada harus melalui tahapan konsultasi di DPR yang disebut Rapat Dengar Pendapat. Sebagaimana disebut-sebut diawal tulisan bahwa konsultasi ini memang diatur secara sah dalam Undang-Undang Pilkada maupun Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Konsultasi ini dimaksudkan sebagai sarana agar DPR dan pemerintah dapat memberikan masukan/saran terhadap Peraturan. Artinya, hakekat untuk memutuskan akan menerima atau tidak saran tersebut tetap menjadi hak dan keputusan KPU. Namun faktanya, konsultasi yang mestinya bernuansa *legislative advise* justru berubah menjadi *legislative review* dimana cenderung menilai salah dan benar terhadap

¹⁴ Penulis tidak menjabarkan satu persatu dari sepuluh Peraturan KPU yang diundangkan ke dalam makalah, dikarenakan keterbatasan halaman yang dipersyaratkan dalam penulisan *Call For Paper* oleh Panitia Seminar.

¹⁵ Sigit Pamungkas, *Loc. Cit.*

draf peraturan yang dibuat KPU. Hal ini pula menyebabkan pembahasan regulasi menjadi berkepanjangan dan menimbulkan efek lainnya.¹⁶

Menyikapi persoalan terkait konsultasi rancangan Peraturan KPU terkait Pilkada memang membutuhkan waktu, pemikiran, serta sikap yang tegas. Bagaimana pun, sifat KPU yang mandiri pula tercermin dari Peraturan KPU yang dihasilkannya, sehingga bukan suatu kekeliruan jika penulis mengatakan bahwa Peraturan KPU pula bersifat independen. Sehingga prosesnya pun harus demikian. Sebenarnya tidak hanya pada saat Pilkada, secara umum persoalan ini memang klasik terjadi.

Persoalannya, *pertama*, tidak ada pembatasan yang dimaksud dengan “konsultasi” baik dalam batang tubuh maupun penjelasan dalam undang-undang yang bersangkutan. Sehingga, wajar saja apabila faktanya ‘di lapangan’ kewenangan DPR sebagai penasehat untuk memberikan masukan kepada KPU justru malah turut mengatur, menyalahkan, atau malah mengganti/membuat apa yang harusnya menjadi kewenangan KPU dalam *drafting* Peraturan KPU.

Kedua, ‘kepentingan’ elite terhadap Pilkada ataupun Pemilu pada umumnya, kian memperparah kekaburan makna dan batasan “konsultasi” Peraturan KPU tersebut. Peraturan KPU hanyalah ‘wadah’ yang mendapatkan dampak dari keputusan politik dari Undang-Undang pijakannya. Sedari awal upaya ‘pengakomodiran kepentingan’ elite untuk berperan dalam proses Pemilu dikunci dalam kata “konsultasi”, baik dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu maupun Undang-Undang Pilkada. Hal ini sejalan dengan pendapat Moh. Mahfud MD bahwa “membuat Undang-Undang sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi dalam keputusan politik menjadi undang-undang”.¹⁷

Ketiga, proses seleksi komisioner KPU melalui seleksi lewat DPR pula memberikan sumbangsih begitu besarnya peran DPR terhadap menentukan nasib KPU dan komisionernya, termasuk ketika konsultasi rancangan Peraturan KPU. Menurut penulis, Komisioner KPU yang dipilih melalui uji kelayakan dan kepatutan oleh DPR

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 2.

¹⁷ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Konpress, 2012, hlm. 449

mengalami kecanggungan ketika harus berhadapan kembali dengan DPR pada saat konsultasi. Idealnya, Komisioner KPU harus menjalankan kewajibannya sekalipun berlainan pendapat dengan DPR yang *notabene* adalah yang memilihnya ketika seleksi. Namun faktanya, situasi seperti ini merupakan situasi yang sulit bagi Komisioner KPU dan jajarannya.¹⁸ Begitu besarnya peran DPR mencirikan pemerintah kita yang tadinya *executive heavy* bergeser menjadi *legislative heavy*. Keadaan keduanya sebagaimana adagium Lord Acton, “*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”, bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, kekuasaan yang mutlak pasti disalahgunakan.

Keempat, posisi Peraturan KPU dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak disebutkan secara langsung dalam hierarki peraturan perundang-undangan.¹⁹ Pada Pasal 8 ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa peraturan pelaksana yang dibentuk karena perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan maka **diakui keberadaannya** dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat²⁰ sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Posisi yang demikian membuat Peraturan KPU menjadi kurang kuat sebagai Peraturan yang dihasilkan oleh KPU yang sifatnya nasional, tetap, dan mandiri. Hal ini terbukti misalnya, pada saat Bawaslu membatalkan keputusan KPU yang dibuat sesuai dengan Peraturan KPU untuk mengatur pencalonan anggota legislatif (Untuk Pileg 9 April 2014). Bawaslu menilai peraturan yang digunakan oleh KPU sebagai dasar memutus pengguguran Partai Politik Peserta Pemilu di sejumlah daerah pemilihan tidak adil bagi calon legislatif yang memenuhi syarat. Meski hal tersebut dilakukan oleh Bawaslu dengan

¹⁸ Penulis menjelaskan persoalan seleksi komisioner KPU pada Makalah yang telah dipresentasikan dengan judul makalah “Menata Ulang Seleksi Komisioner Komisi Pemilihan Umum” pada acara Konferensi Hukum Tata Negara ke-2 di Padang, 10 s.d. 13 September 2015.

¹⁹ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur dan menyebutkan peraturan perundang-undangan yang termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional.

²⁰ Sebagaimana Indonesia merupakan negara hukum atau *rechtsstaat* yang berdasarkan perkembangannya saat ini menekankan pada *freies Emerson* (kebijaksanaan), lihat Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 240.

alasan untuk menegakkan keadilan Pemilu, namun hal itu justru menunjukkan ego sektoral yang destruktif.²¹

Padahal apabila kita merunut kembali pada proses pembentukan Peraturan KPU—khususnya yang dibatalkan oleh Bawaslu—telah melalui proses “konsultasi” dengan DPR dan Pemerintah. DPR yang *notabene* berasal dari Partai Politik apabila merasa dirugikan seharusnya dapat memberikan saran/masukan pada saat itu juga sebelum Peraturan KPU tersebut disahkan. Termasuk dengan Bawaslu yangseringkali dilibatkan dan diundang dalam Rapat Dengar Pendapat, seharusnya pula mengawal sekaligus mengawasi proses pembentukan Peraturan KPU. Sehingga tidak terjadi *miss understanding* dan kekeliruan yang justru terjadi setelah diundangkannya Peraturan KPU.

Fakta-fakta sebagaimana yang dijelaskan di atas, menunjukkan bahwa tidak ada jaminan kualitas dari proses maupun hasil “konsultasi” yang benar-benar memperhatikan keberlangsungan proses dan tujuan penyelenggaraan Pemilu. Padahal, ke depan tantangan yang akan dihadapi terkait Pemilu akan lebih kompleks. Sebagaimana proses Pilkada serentak pada Desember 2015 yang tentu menimbulkan perubahan, baik peraturan teknis terkait, periode pelaksanaanya, serta sisi psikologis bagi seluruh pemangku kepentingan (termasuk masyarakat), yang mana akan mengalami ketidakstabilan diawal. Namun hal ini adalah sesuatu yang wajar, sebagaimana yang dikatakan oleh Thomas Khun (1970) yang dikutip kembali oleh A. Mukhti Fadjar, bahwa “*proses perubahan paradigma dari paradigma lama ke paradigma baru akan mengalami masa anomali, krisis, dan revolusi*”. Lebih lanjut, menurut Mukhti Fadjar kondisi Indonesia saat ini masih dalam masa transisi paradigmatic (*Paradigmatic Transition*), paradigma lama ingin ditinggalkan, tetapi paradigma baru belum ada kesepakatan atau bahkan mungkin belum ditemukan.²²

Namun demikian,persoalan yang menjadi tantangan bagi KPU tidak hanya berada pada fase persiapan maupun saat implementasi.²³ Persoalan kesiapan regulasi Pilkada bagaimanapun telah dilalui (tinggal bagaimana evaluasi dan perbaikan selanjutnya). Selanjutnya, bagaimana KPU mempersiapkan pemahaman regulasi Pilkada serentak, tidak

²¹Khairul Fahmi, Dualisme Penyelenggara Pemilu, <http://www.rumahpemilu.org/in/read/3095/Dualisme-Penyelenggara-Pemilu-oleh-Khairul-Fahmi>, diakses pada 23 Oktober 2015 Pkl. 14.29 WIB. Artikel ini pula pernah dimuat pada Media Indonesia, 22 Agustus 2013

²²A. Mukhtie Fadjar, *Op.Cit*, hlm. 248.

²³Sigit Pamungkas, *Op.Cit*. hlm. 3.

hanya itu, KPU pula harus menempuh pembinaan penyelenggara dan pembekalan regulasi guna menjaga integritas Pilkada serentak untuk menghadapi pelaksanaannya.

Penutup

Kesimpulan

Sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, KPU harus memiliki *bargaining position* yang kuat. Untuk itu KPU harus berkualitas, baik secara lembaga (organisasi) maupun secara sumber daya manusia (jajaran pimpinan dan staf pegawai). Selain itu, kualitas KPU pula dinilai dari Peraturan KPU yang dihasilkan berdasarkan kewenangannya. Untuk itu evaluasi Pemilu yang telah terlaksana (Pileg dan Pilpres) serta tahapan Pilkada serentak yang telah berjalan, dapat digunakan sebagai suatu pembelajaran dan perbaikan untuk penyelenggaraan Pemilu selanjutnya.

Hal penting yang berkaitan dengan tulisan ini, menurut penulis, *pertama* pemangku kepentingan perlu melakukan penyempurnaan terhadap Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 terkait dengan pemaknaan “konsultasi”, sebagaimana dijelaskan sebelumnya. *Kedua*, selain itu pula yang menjadi sorotan bagi penulis, Angka 115 Pasal 201 ayat (10) UU No. 8 Tahun 2015 hanya mengatur mengenai Pilkada serentak hingga pelaksanaan pada tahun 2022 (hanya mengakomodir ayat (1), (2), (3), (4), dan (5)) yang akan diatur dalam Peraturan KPU. Sementara, Pemilu serentak pada tahun 2023 pada ayat (6) dan Pilkada serentak nasional pada ayat (7) tidak disebutkan pengaturannya/pendelegasiannya²⁴ kepada Peraturan KPU. Hal ini berdampak pada ketidakpastian hukum yang akan menyebabkan kekosongan hukum. Perlu untuk mengkaji kembali serta memperbaiki undang-undang ini.

Ketiga, Peraturan KPU yang berkualitas dan mempunyai posisi yang jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan turut memfasilitasi keberhasilan Pilkada—dan Pemilu pada umumnya. Pun berdampak pada kualitas KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian, perlu *me-review* kembali posisi Peraturan KPU dalam Undang-Undang No. 12

²⁴Lihat *Delegated Legislation* terkait kewenangan legislasi limpahan kepada KPU, Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 259-270.

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dengan memperjelas Pasal 8 yang mengatur tentang Jenis Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Fadjar, A Mukhtie, dkk. 2010. *Konstitusionalisme Demokrasi; Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah, dan Mahkamah Konstitusi*, Malang: In Trans Publishing.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Kambo, Gustiana A., dan Achmad Zulfikar. 2015. *Prosiding Seminar Nasional Pilkada Serentak*. Makassar: Program Studi Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
- Marzuki Mahmud, Peter. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Siahaan, Pataniari. 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konpress.
- Noor, Firman. 2013. *Konsolidasi Parpol Menjelang Pemilu*. Jurnal Penelitian Politik Vol. 10, No. 1, Juni 2013 “Partai Politik dalam Timbangan”.
- Pamungkas, Sigit. 2015. *Tantangan dalam Pilkada Serentak*, Makalah disampaikan pada Acara Round Table Discussion di Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 6 Oktober 2015.
- Fahmi, Khairul. 2013. *Dualisme Penyelenggara Pemilu*, <http://www.rumahpemilu.org/in/read/3095/Dualisme-Penyelenggara-Pemilu-oleh-Khairul-Fahmi>, diakses pada 23 Oktober 2015 Pkl. 14.29 WIB
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.